

IMPLEMENTASI PROGRAM DANDAN OMAH DI KELURAHAN BANYU URIP KECAMATAN SAWAHAN KOTA SURABAYA

Rahma Thifal Zahra Arfila

S1 Ilmu Administrasi Negara, Fakultas Ilmu Sosial dan Politik, Universitas Negeri Surabaya,
rahma.20089@mhs.unesa.ac.id

Indah Prabawati, S.Sos., M.Si.

S1 Ilmu Administrasi Negara, Fakultas Ilmu Sosial dan Politik, Universitas Negeri Surabaya,
indahprabawati@unesa.ac.id

Abstrak

Penelitian ini bertujuan untuk mendeskripsikan mengenai Implementasi Program Dandan Omah di Kelurahan Banyu Urip Kecamatan Sawahan Kota Surabaya. Penelitian ini menggunakan deskriptif dengan pendekatan kualitatif. Teknik pengumpulan data dilakukan melalui wawancara, observasi, dan dokumentasi dengan informan dari perwakilan Dinas 62 Perumahan rakyat dan Kawasan Permukiman serta Pertanahan Kota Surabaya, Pemerintah Kelurahan Banyu Urip, serta Kelompok Teknis Pelaksana Rehabilitasi (KTPR). Analisis data dilakukan menggunakan model interaktif melalui pengumpulan data, penyajian data, dan penarikan kesimpulan. Kerangka analisis menggunakan teori implementasi Richard E. Matland (1995) yang dikenal dengan model *Ambiguity-Conflict*. Model ini menekankan pada dua dimensi utama dalam implementasi kebijakan, yaitu tingkat Ambiguitas (*ambiguity*) dan tingkat Konflik (*conflict*). Hasil penelitian menunjukkan pelaksanaan Program dandan Omah di Kelurahan Banyu Urip Kecamatan Sawahan Kota Surabaya pada umumnya telah berjalan sesuai dengan ketentuan yang tercantum dalam Perwali, DPRKPP, Kelurahan, dan Tim KTPR menjalankan perannya masing-masing berdasarkan prosedur yang telah ditetapkan, sehingga konflik antar aktor formal relatif rendah. Dalam praktiknya permasalahan yang muncul bukan disebabkan oleh ketidakjelasan tujuan kebijakan atau tumpang tindih kewenangan, melainkan lebih pada proses pelaksanaan program di lapangan.

Kata Kunci: Implementasi Program, Rumah Tidak Layak Huni, Kelurahan Banyu Urip.

Abstract

This study aims to describe the implementation of the Dandan Omah Program in Banyu Urip Village, Sawahan District, Surabaya City. This study uses a descriptive qualitative approach. Data collection techniques were carried out through interviews, observations, and documentation with informants from representatives of the Public Housing and Settlement Areas and Land Office of Surabaya City, the Banyu Urip Village Government, and the Rehabilitation Implementation Technical Group (KTPR). Data analysis was carried out using an interactive model through data collection, data presentation, and drawing conclusions. The analytical framework uses Richard E. Matland's (1995) implementation theory known as the Ambiguity-Conflict model. This model emphasizes two main dimensions in policy implementation, namely the level of Ambiguity and the level of Conflict. The results of the study indicate that the implementation of the Dandan Omah Program in Banyu Urip Village, Sawahan District, Surabaya City has generally run in accordance with the provisions stated in the Mayor's Regulation. The DPRKPP, the Village Office, and the KTPR Team carry out their respective roles according to established procedures, resulting in relatively low levels of conflict between formal actors. In practice, the problems that arise are not caused by unclear policy objectives or overlapping authority, but rather by the program implementation process in the field.

Keywords: Program Implementation, Uninhabitable House, Banyu Urip Village.

PENDAHULUAN

Tempat tinggal atau rumah adalah salah satu kebutuhan sosial mendasar yang menentukan kualitas hidup dan kesejahteraan masyarakat atau warga negara di belahan dunia mana pun. Di satu sisi, kondisi dunia yang terus berubah dan urbanisasi yang tidak bisa dihindari, menjadikan permintaan pasokan perumahan belum

semuanya dapat dipenuhi secara memadai (Idris, Mukhrijal, & Rasanjani, 2023). Hal ini di buktikan dengan kondisi hunian yang buruk yang dapat menyebabkan berbagai dampak negatif terhadap kesejahteraan fisik dan psikologis penduduk serta menghambat kemampuan masyarakat untuk menangani pembangunan perbaikan rumah yang layak huni (Sari & Ridlo, 2021).

Mengatasi persoalan ini memerlukan pendekatan yang komprehensif, dan perbaikan kondisi hunian adalah salah satu langkah penting dalam upaya tersebut (Gaol, 2025). Berdasarkan pasal 24 dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2011 tentang Perumahan dan Kawasan Permukiman mendefinisikan hunian layak huni sebagai perumahan yang memenuhi standar keamanan bangunan, menyediakan ruang yang memadai, dan menjamin keselamatan penghuninya. Pemenuhan terhadap hunian yang layak dapat mempengaruhi kesejahteraan individu dan keluarga, dimana kualitas tempat tinggal berkontribusi terhadap stabilitas emosional dan produktivitas kehidupan sehari-hari (Teja, 2015).

Kebutuhan hunian yang layak merupakan bagian dari tanggung jawab negara dalam rangka pemenuhan hak dasar warganya. Oleh karena itu, negara beserta seluruh elemen masyarakat memiliki wujud peran penting dalam menangani masalah kesenjangan sosial yang terjadi. Karena akses terhadap tempat tinggal layak yang berkaitan erat dengan kesejahteraan sosial dan ekonomi (Karimuna, et al., 2024).

Upaya pemerintah dalam mengatasi kesenjangan sosial sering kali diwujudkan melalui program-program sosial yang salah satunya program Rehabilitasi Rumah Tidak Layak Huni atau Rutilahu, yang bertujuan untuk meningkatkan kualitas hunian bagi kelompok masyarakat yang berpenghasilan rendah. Program ini mencerminkan peran negara dalam menjamin pemenuhan kebutuhan dasar warganya demi mendukung kehidupan yang layak. Program Rehabilitasi Rumah Tidak Layak Huni atau sering disebut Rutilahu ini adalah salah satu Program dari Pemerintah untuk masyarakat yang dirancang guna menanggulangi kemiskinan melalui peningkatan akses terhadap hunian yang layak. Pada program ini mencakup perbaikan sebagian atau keseluruhan bangunan tempat tinggal yang dianggap tidak memenuhi standar kelayakan hunian (Syaputra, Prakasita, Aulia, Roring, & Aditama, 2020).

Fokus pada perbaikan ini mencakup berbagai aspek-aspek infrastruktur hunian yang tidak memenuhi syarat, seperti sumber mata air tidak sehat, akses memperoleh air bersih masih terbatas, tidak ada akses sanitasi (jamban), bahan bangunan tidak permanen atau atap atau dinding dari bambu, papan, rumbia, tidak memiliki pencahayaan matahari dan ventilasi udara, tidak memiliki pembagian ruangan, lantai dari papan bahan tidak permanen ataupun lantai dari tanah, letak rumah tidak teratur dan berdempetan, kondisi rusak ditambah lagi dengan saluran pembuangan air yang tidak memenuhi standar, jalan setapak menuju rumah pun tidak teratur (Praditia, 2017).

Menurut Badan Pusat Statistik, kesejahteraan masyarakat mengacu pada keadaan yang memenuhi kebutuhan material, spiritual dan sosial penduduk suatu

negara, yang memungkinkan mereka untuk hidup sehat dan melaksanakan tugas-tugas sosial dan ekonomi mereka. Kota Surabaya sebagai ibu kota Provinsi Jawa Timur, merupakan salah satu wilayah dengan tingkat kemiskinan yang signifikan. Dengan populasi sebesar 3.009.286 jiwa jumlah penduduk yang berada dalam kondisi ini tercatat sebanyak 742.678 jiwa. Angka ini menempatkan Kota Surabaya sebagai kota dengan jumlah penduduk miskin tertinggi di Provinsi Jawa Timur (BPS Kota Surabaya, 2024).

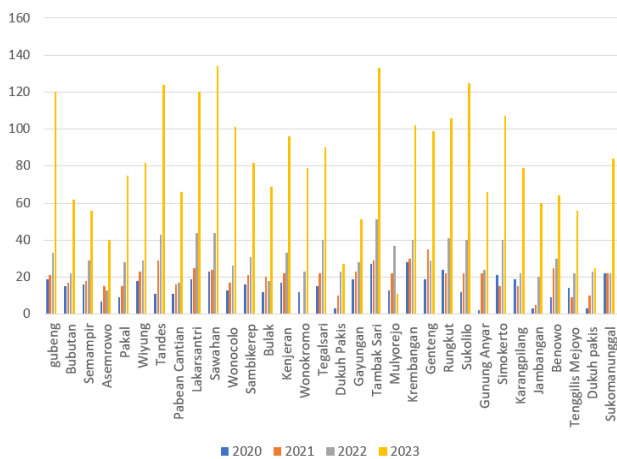
Banyak masyarakatnya memiliki atau tinggal di rumah yang kurang layak huni. Pemerintah kota Surabaya berusaha untuk menyejahterakan masyarakat kota dengan salah satunya yaitu diberlakukannya program Dandan Omah atau yang biasa disebut dengan perbaikan Rumah Tidak Layak Huni (RUTILAHU). Di dalam surat edaran tersebut mengikuti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2011 tentang perumahan dan kawasan permukiman yang mewajibkan pemerintah memenuhi syarat perumahan. Pada kenyataannya, rata-rata rumah penduduk tidak memenuhi standar minimum Kesehatan dan keselamatan bangunan di karena kan bahan dan fondasi tidak memenuhi standar Kesehatan.

Pemerintah Kota Surabaya melaksanakan Program Rehabilitasi Rumah Tidak Layak Huni (RUTILAHU) melalui Program Dandan Omah sejak 2011 sebagai upaya meningkatkan kualitas hunian bagi masyarakat berpenghasilan rendah. Program ini berlandaskan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2011 dan bertujuan memperbaiki fungsi serta kelayakan rumah melalui bantuan sosial yang melibatkan partisipasi masyarakat dalam menentukan kebutuhan rehabilitasi. Selain perbaikan fisik rumah, program ini juga mencakup pembangunan fasilitas dasar seperti sanitasi guna meningkatkan kualitas hidup dan kesehatan warga secara menyeluruh.

Seiring pelaksanaannya, program ini mengalami pembaruan regulasi untuk memperkuat implementasinya, mulai dari Peraturan Walikota Surabaya Nomor 41 Tahun 2015 hingga perubahan terbaru pada tahun 2024. Pelaksanaannya dikelola oleh Dinas Perumahan Rakyat dan Kawasan Permukiman serta Pertanahan Kota Surabaya, dengan dukungan kelurahan melalui pembentukan Kelompok Teknis Perbaikan Rumah (KTPR). Sasaran program ditetapkan secara kolaboratif bersama masyarakat, dengan kriteria penerima manfaat meliputi warga asli Surabaya yang tergolong Masyarakat Berpenghasilan Rendah (MBR) dan belum pernah menerima bantuan serupa, kecuali dalam kondisi tertentu seperti korban bencana.

Berdasarkan data penerima manfaat Rutilahu di Kota Surabaya antara tahun 2020 hingga tahun 2023, kelurahan Banyu Urip di Kecamatan Sawahan masih tercatat jumlah

penduduk yang masih hidup di bawah standar kesejahteraan serta memiliki jumlah penerima program perbaikan rumah yang lebih banyak dibandingkan kelurahan lainnya di kota Surabaya. Di kota Surabaya merupakan ibu kota Provinsi Jawa Timur, tercatat memiliki 31 Kecamatan dan 154 Kelurahan. Di kota Surabaya merupakan ibu kota Provinsi Jawa Timur, dengan jumlah kepadatan penduduk yang cukup tinggi yaitu mencapai 8.633 jiwa/km², oleh karena itu, Pemerintah Kota Surabaya mengimplementasikan kebijakan Program Rehabilitasi Rumah Tidak Layak Huni sebagai upaya untuk mengembalikan fungsi pemukiman kota yang sehat dan layak huni. Hingga saat ini Pemerintah Kota Surabaya telah merehabilitasi rumah tidak layak huni sebanyak 2.700 rumah yang tersebar di Kota Surabaya.



Gambar 1 Grafik Perbaikan Rutilahu Kota Surabaya

Sumber: (Dinas Perumahan dan Kawasan serta Pertanahan Kota Surabaya, 2024)

Dilihat dari tabel di atas bahwa Kecamatan Sawahan merupakan Kecamatan dengan jumlah perbaikan rumah tidak layak huni terbanyak dibandingkan dengan kecamatan lainnya, yaitu sebanyak 134 perbaikan rumah ditahun 2023. Dengan rincian sebagai berikut:

Tabel 1 Banyaknya Perbaikan Rutilahu di Kecamatan Sawahan Kota Surabaya

Kelurahan	Rumah yang Diperbaiki Tahun 2023
Banyu Urip	35
Kupang Krajan	20
Petemon	15
Putat Jaya	20
Sawahan	19
Pakis	25

Sumber: (Dinas Perumahan dan Kawasan serta Pertanahan Kota Surabaya, 2024)

Kelurahan Banyu Urip di Kecamatan Sawahan tercatat sebagai wilayah dengan jumlah perbaikan rumah tidak

layak huni (rutilahu) terbanyak dibandingkan kelurahan lain di kecamatan tersebut. Wilayah ini memiliki jumlah penduduk sekitar 39.185 jiwa, terdiri dari 19.369 laki-laki dan 19.816 perempuan, dengan tingkat kepadatan yang sangat tinggi yaitu 45.041 jiwa per km².

Program Dandan Omah merupakan salah satu inisiatif penting dalam pembangunan perkotaan di Kota Surabaya yang telah berjalan selama 13 tahun. Berdasarkan data penerima manfaat program tersebut pada periode 2020–2023, Kelurahan Banyu Urip masih menghadapi berbagai permasalahan lingkungan yang berdampak pada kualitas hunian masyarakat. Hal ini ditandai dengan masih adanya kawasan kumuh, di mana sebagian warga tinggal di rumah yang tidak layak huni dan berisiko terhadap kesehatan.

Berdasarkan observasi awal yang dilakukan oleh peneliti ditemukan beberapa permasalahan terkait implementasi Program Dandan Omah di Kelurahan Banyu Urip Kota Surabaya. Permasalahan pertama yaitu, beberapa warga melakukan intervensi terhadap penerima manfaat Program perbaikan. Selain itu permasalahan yang kedua adalah masyarakat sering kali kurang terlibat dalam proses perencanaan dan perbaikan baik penerima manfaat ataupun non penerima manfaat. Dari kedua permasalahan tersebut tidak sesuai dengan tujuan Rutilahu yang ada di dalam Perwali nomor 9 Tahun 2022 bab 2 pasal 2 yang berbunyi kegiatan perbaikan kegiatan Rutilahu bertujuan untuk meningkatkan kualitas tempat tinggal melalui perbaikan kondisi rumah baik secara sebagian dan atau seluruhnya menjadi rumah layak huni, sehat dan aman dengan menggunakan semangat kebersamaan, kegotongroyongan, keswadayaan dan nilai kesetiakawanan sosial Masyarakat.

Permasalahan yang ketiga adalah dalam pelaksanaan Program Dandan Omah di Kota Surabaya, kejelasan tujuan kebijakan menjadi salah satu aspek penting yang mempengaruhi proses implementasi di tingkat lapangan. Secara formal, dinas terkait telah memfasilitasi kegiatan sosialisasi program kepada pemerintah kelurahan dan unsur pelaksana lainnya dengan tujuan menyampaikan arah, sasaran, serta batasan program. Sosialisasi tersebut dimaksudkan agar pelaksanaan program berjalan sesuai dengan ketentuan yang telah ditetapkan.

Berdasarkan temuan di lapangan, masih terdapat ketidakjelasan tujuan program yang dirasakan oleh sebagian penerima manfaat. Kondisi ini terlihat dari masih adanya pemahaman yang keliru mengenai ruang lingkup Program Dandan Omah, khususnya terkait batasan jenis perbaikan yang dapat dilakukan. Akibatnya, KTPR harus berulang kali melakukan penjelasan ulang kepada penerima manfaat mengenai tujuan dan ketentuan program.

Selain persoalan kejelasan tujuan, implementasi Program Dandan Omah juga diwarnai oleh adanya perbedaan kepentingan antar aktor yang terlibat. Pemerintah kelurahan sebagai aktor pelaksana di tingkat wilayah memiliki kepentingan agar masyarakat mendapatkan rumah yang layak huni sesuai dengan standar yang telah ditetapkan dalam program, seperti aspek keselamatan bangunan, kesehatan lingkungan, dan kelayakan struktur rumah. Fokus kelurahan lebih diarahkan pada pemenuhan standar minimum hunian agar program berjalan sesuai dengan tujuan kebijakan.

Di sisi lain, dalam proses pelaksanaan di lapangan, muncul ekspektasi dari sebagian penerima manfaat yang menginginkan hasil renovasi rumah dengan kondisi yang lebih baik dari sekedar standar kelayakan huni. Perbedaan kepentingan ini menempatkan pemerintah kelurahan dan KTPR pada posisi yang harus menjelaskan kembali batasan program agar tidak terjadi penyimpangan pelaksanaan.

Perbedaan kepentingan tersebut menunjukkan adanya jarak antar tujuan kebijakan yang dirumuskan oleh pemerintah dengan ekspektasi penerima manfaat di lapangan. Kondisi ini menambah beban koordinasi bagi aktor pelaksana, khususnya pemerintah kelurahan dan KTPR, yang harus memastikan bahwa implementasi Program Dandan Omah tetap berjalan sesuai dengan standar dan tujuan yang telah ditetapkan oleh pemerintah daerah.

Uraian tersebut merupakan gambaran pelaksanaan serta hal-hal yang terjadi dalam Program Dandan Omah di Kelurahan Banyu Urip Kota Surabaya. Dari latar belakang dan juga beberapa permasalahan yang telah ditulis, maka peneliti tertarik untuk melakukan penelitian dengan judul "Implementasi Program Dandan Omah di Kelurahan Banyu Urip Kecamatan Sawahan Kota Surabaya".

METODE

Penelitian ini menggunakan jenis penelitian kualitatif deskriptif. Pendekatan ini dipilih karena tujuan utama penelitian adalah memahami secara mendalam bagaimana Program *Dandan Omah* diimplementasikan di Kelurahan Banyu Urip, Kecamatan Sawahan, Kota Surabaya. Pendekatan kualitatif memungkinkan peneliti menggali realitas sosial yang terjadi di lapangan melalui pengalaman, pandangan, serta interaksi langsung dengan para aktor yang terlibat dalam pelaksanaan program.

Pemilihan jenis penelitian ini juga mempertimbangkan penggunaan teori *Ambiguity-Conflict Model* dari Richard E. Matland (1995) sebagai landasan analisis. Teori Matland menekankan pentingnya memahami ambiguitas tujuan, potensi konflik, serta dinamika interaksi antar aktor. Karena

itu, penelitian kualitatif memberikan ruang lebih luas bagi peneliti untuk mengamati, menggali, dan mendeskripsikan fenomena sesuai dengan kompleksitas yang terjadi di lapangan.

Teori *Ambiguity-Conflict Model* dari Richard E. Matland (1995), meliputi:

1. *Administrative Implementation*
2. *Political Implementation*
3. *Experimental Implementation*
4. *Symbolic Implementation*

Penelitian ini dilakukan di Kelurahan Banyu Urip Kota Surabaya. Data yang digunakan adalah data primer yang didapatkan dari observasi, wawancara, dan dokumentasi. Serta data sekunder yang didapat dari media elektronik, media cetak, serta dokumen seperti laporan dan buku.

Subjek penelitian ini adalah pihak-pihak yang terlibat dalam Implementasi Program Dandan Omah Kelurahan Banyu Urip, yaitu Staf dinas Perumahan Rakyat dan Kawasan Serta Pertanahan Kota Surabaya (DPRKP Kota Surabaya), staf Kelurahan Banyu Urip Kota Surabaya, Kelompok Teknis Perbaikan Rumah (KTPR), serta masyarakat penerima manfaat Kelurahan Banyu Urip Kota Surabaya. Teknik pengumpulan data dilakukan dengan observasi, wawancara, dan dokumentasi. Analisis data dilakukan menggunakan teknik Miles dan Huberman yaitu pengumpulan data, reduksi data, penyajian data, dan verifikasi data atau penarikan kesimpulan (Sugiyon, 2015).

HASIL DAN PEMBAHASAN

Kelurahan Banyu Urip merupakan salah satu Kelurahan yang berada di wilayah Kecamatan Sawahan, kota Surabaya. Secara administratif, Kelurahan Banyu Urip memiliki luas wilayah yang relatif padat dengan karakteristik permukiman khas perkotaan, yaitu lingkungan yang cukup rapat, jalan-jalan sempit, serta aktivitas ekonomi masyarakat yang berlangsung di sekitar rumah tinggal. Kepadatan penduduk di Kelurahan ini termasuk tinggi, mengingat wilayah Sawahan dikenal sebagai salah satu Kecamatan dengan jumlah penduduk besar di Kota Surabaya.

Sebagian besar masyarakat Kelurahan Banyu Urip bekerja di sektor informal, seperti pedagang kecil, buruh harian, jasa maupun usaha rumahan. Hal ini mencerminkan kondisi sosial ekonomi warga yang beragam, namun masih didominasi oleh kelompok berpenghasilan rendah. Kondisi ini pula yang menjadi salah satu alasan mengapa Kelurahan Banyu Urip termasuk wilayah prioritas dalam berbagai program pemerintah, khususnya yang berkaitan dengan peningkatan kesejahteraan masyarakat, termasuk program rehabilitasi rumah tidak layak huni atau dandan omah.

Implementasi Program Rehabilitasi Rumah Tidak Layak Huni di Kelurahan Banyu Urip Kecamatan Sawahan Kota Surabaya

Program rehabilitasi rumah tidak layak huni (Rutilahu) yang dikenal dengan nama Dandan Omah merupakan salah satu kebijakan pemerintah kota Surabaya yang bertujuan untuk meningkatkan kualitas taraf hidup masyarakat, khususnya mereka yang tinggal di rumah dengan kondisi tidak layak huni. Kelurahan Banyu Urip, kecamatan Sawahan, menjadi salah satu wilayah yang cukup banyak memperoleh intervensi program ini, mengingat jumlah tidak layak huni di kawasan tersebut relative tinggi dibandingkan oleh kelurahan lainnya.

Dalam penelitian ini, implementasi program di analisis menggunakan teori Richard E. Matland (1995) yang dikenal dengan model Ambiguity-Conflict. Model ini menekankan pada dua dimensi utama dalam implementasi kebijakan, yaitu tingkat Ambiguitas (*ambiguity*) dan tingkat Konflik (*conflict*). Untuk menganalisis proses implementasi program ini, peneliti menggunakan teori *Ambiguity-Conflict Model* dari Richard E. Matland (1995). Teori ini dinilai relevan karena mampu menjelaskan kompleksitas implementasi kebijakan berdasarkan dua dimensi utama, yaitu tingkat ambiguitas (ketidakjelasan tujuan dan prosedur antar aktor). Dari dua dimensi ini, Matland membagi tipe implementasi menjadi empat: *Administrative Implementation* (ambiguitas rendah-konflik rendah), *Political Implementation* (ambiguitas rendah-konflik tinggi), *Experimental Impelemntation* (ambiguitas tinggi-konflik rendah), dan *Symbolic Implementation* (ambiguitas tinggi-konflik tinggi).

		CONFLICT	
		Low	High
AMBIGUITY	Low	<p><i>Administrative Implementation</i></p> <p>Resources</p> <p>Example: Smallpox eradication</p>	<p><i>Political Implementation</i></p> <p>Power</p> <p>Example: Busing</p>
	High	<p><i>Experimental Implementation</i></p> <p>Contextual Conditions</p> <p>Example: Headstart</p>	<p><i>Symbolic Implementation</i></p> <p>Coalition Strength</p> <p>Example: Community action agencies</p>

Gambar 2 Matriks Implementasi Kebijakan Richard E. Matland

Sumber: Jurnal *Synthesizing the Implemantion Literature: The Ambiguity-Conflict Model of Policy Implementation*.

Pelaksanaan Program menunjukkan tingkat ambiguitas yang rendah karena tujuan kebijakan telah dirumuskan secara jelas, yaitu meningkatkan kelayakan hunian melalui perbaikan komponen dasar rumah tidak

layak huni. Standar kelayakan yang digunakan bersifat teknis dan terukur, sehingga memberikan pedoman yang tegas bagi pelaksana dalam menentukan prioritas intervensi. Meskipun sempat terjadi perbedaan pemahaman masyarakat yang mengharapkan renovasi total, hal tersebut dapat diatasi emalui sosialisasi dan klarifikasi kebijakan. Dengan demikian, ambiguitas yang muncul lebih disebabkan oleh keterbatasan informasi pada tahap awal, bukan karena ketidakjelasan tujuan kebijakan.

Tingkat konflik dalam implementasi program juga tergolong rendah. Temuan penelitian menunjukkan bahwa meskipun terdapat dinamika lapangan seperti perubahan data penerima manfaat, keterbatasan partisipasi warga, serta kendala akses jalan sempit di permukiman padat, kondisi tersebut tidak berkembang menjadi konflik kepentingan antar aktor. Perubahan data penerima manfaat terjadi akibat verifikasi ulang dan penyesuaian prioritas berdasarkan kondisi rumah yang lebih mendesak, bukan karena intervensi politik atau tekanan kelompok tertentu. Keterbatasan partisipasi warga lebih dipengaruhi oleh faktor ekonomi dan kesibukan kerja, bukan bentuk penolakan dengan kondisi fisik lingkungan yang mempengaruhi teknis distribusi material, yang kemudian diatasi melalui penyesuaian metode kerja oleh pelaksana. Temuan-temuan ini menunjukkan bahwa dinamika lapangan berada pada ranah operasional dan administratif, bukan konflik struktural yang memengaruhi arah kebijakan.



Gambar 3 Akses Jalan Lokasi Penelitian
Sumber: Dokumentasi Peneliti (2025)

Ambiguitas rendah dan konflik rendah menunjukkan bahwa pelaksanaan program Dandan Omah di lokasi penelitian ini mencerminkan tipe implementasi *Administrative implementation*. Keberhasilan implementasi ditentukan oleh kejelasan prosedur, pembagian peran kelembagaan, serta koordinasi antar aktor. Dinas terkait berperan dalam penyusunan kebijakan teknis, penganggaran, dan pengawasan program. Kelurahan berfungsi sebagai penghubung antara pemerintah dan masyarakat melalui sosialisasi, pendataan, dan memfasilitasi penyelesaian kendala lapangan. Struktur RT dan RW membantu proses identifikasi awal dan verifikasi sosial calon penerima manfaat. Ditingkat pelaksanaan, tim pelaksana pembangunan memastikan bahwa renovasi berjalan sesuai spesifikasi teknis sekaligus menjalin komunikasi dengan warga untuk mendukung kelancaran proses pembangunan. Sinergi antar aktor tersebut menunjukkan bahwa implementasi berjalan melalui mekanisme

birokrasi yang terkoordinasi dan berorientasi pada kepatuhan terhadap prosedur.

Apabila dibandingkan dengan tipe lain dalam tipe implementasi Matland, temuan penelitian ini tidak menunjukkan tipe *Political Implementation*. Dalam tipe *Political Implementation* kebijakan biasanya diwarnai konflik tinggi, tarik menarik kepentingan, serta potensi dominasi kelompok tertentu dalam menentukan distribusi sumber daya. Namun, temuan di lapangan menunjukkan bahwa proses penentuan penerima manfaat dilakukan melalui verifikasi berjenjang berdasarkan kriteria teknis kelayakan hunian. Tidak ditemukan intervensi aktor politik lokal, praktik patronase, yaitu pemberian bantuan berdasarkan kedekatan personal atau kepentingan tertentu, sehingga penentuan penerima manfaat tetap berpedoman pada kriteria teknis dan hasil verifikasi administratif maupun tekanan kelompok masyarakat yang memengaruhi keputusan pelaksana. Meskipun terdapat warga yang merasa belum mendapatkan bantuan, respons yang muncul bersifat individual dan tidak berkembang menjadi mobilisasi kolektif atau penolakan terhadap kebijakan. Hal ini menunjukkan bahwa distribusi bantuan tetap berada dalam kerangka administratif yang berorientasi pada kebutuhan objektif.

Implementasi program juga tidak mencerminkan kedalam tipe *Experimental Implementation*, yang umumnya muncul ketika ambiguitas tujuan kebijakan tinggi sehingga pelaksana di lapangan harus menafsirkan dan merumuskan makna kebijakan melalui praktik implementasi. Dalam tipe *Experimental Implementation* ini, tujuan kebijakan sering berkembang secara dinamis sesuai interpretasi aktor dan konteks lokal. Namun, dalam pelaksanaan Program Dandan Omah, tujuan kebijakan tetap konsisten sepanjang proses implementasi, yaitu meningkatkan kelayakan hunian melalui perbaikan komponen dasar rumah. Pelaksana tidak merumuskan ulang tujuan kebijakan, melainkan menjalankan pedoman yang telah ditetapkan secara normatif.

Penyesuaian yang dilakukan di lapangan, seperti strategi komunikasi untuk meluruskan pemahaman masyarakat atau adaptasi teknis akibat kondisi pemukiman padat, merupakan bentuk penyesuaian operasional untuk memastikan efektivitas pelaksanaan. Temuan penelitian menunjukkan bahwa pelaksana tetap berpedoman pada standar kelayakan hunian yang telah ditetapkan dan tidak mengembangkan indikator baru di luar kerangka tujuan kebijakan yang relatif terbatas, sehingga implementasi tidak menunjukkan tipe *Experimental Implementation*. Selain itu, implementasi program tidak dapat dikategorikan sebagai *Symbiotic Implementation*. Dalam tipe *Symbiotic Implementation*, kebijakan lebih berfungsi sebagai alat legitimasi politik atau pencitraan pemerintah, dengan dampak nyata yang minimal bagi kelompok sasaran. Namun, temuan penelitian menunjukkan bahwa program Dandan Omah ini menghasilkan perubahan fisik yang nyata pada rumah penerima manfaat.

Perbaikan atap bocor, peningkatan kualitas lantai, perbaikan sanitasi, serta peningkatan keamanan bangunan merupakan dampak konkret yang dirasakan langsung oleh masyarakat. Perubahan ini berkontribusi

terhadap peningkatan kesehatan dan kenyamanan hunian, sehingga manfaat program bersifat substantif dan berkelanjutan. Temuan di lapangan juga menunjukkan bahwa adanya partisipasi swadaya masyarakat yang memperkuat hasil renovasi, seperti beberapa dukungan tenaga dan penambahan material secara mandiri. Kondisi ini menunjukkan bahwa program tidak berhenti pada aspek seremonial, melainkan mendorong keterlibatan masyarakat dalam menjaga keberlanjutan hasil pembangunan. Dengan demikian, implementasi kebijakan tidak bersifat simbolik, karena menghasilkan perubahan nyata yang diakui dan dimanfaatkan oleh masyarakat penerima manfaat.

Berdasarkan analisis tipe implementasi kebijakan dalam model *Ambiguitas-Conflict* oleh Matland dan di dukung oleh temuan lapangan, pelaksanaan program dandan omah di kelurahan banyu urip menunjukkan tipe yang kuat sebagai *Administrative Implementation*. Rendahnya ambiguitas tujuan, minimnya konflik antar aktor, konsistensi pedoman pelaksanaan, serta dampak nyata yang dihasilkan menjadi indikator utama yang menegaskan tipe tersebut. Keberhasilan implementasi yang tergolong cukup baik ini menunjukkan bahwa kejelasan prosedur, pembagian peran kelembagaan serta koordinasi administratif yang efektif merupakan faktor kunci dalam memastikan kebijakan perumahan dapat berjalan sesuai tujuan dan memberikan manfaat nyata bagi masyarakat

Ucapan Terima Kasih

Penulis mengucapkan terima kasih kepada pihak-pihak yang telah berkontribusi dan membantu penulis dalam proses penelitian dan penyusunan artikel ilmiah ini yaitu Ibu Indah Prabawati, S.Sos., M.Si. selaku dosen pembimbing serta Ibu Dr. Tjitjik Rahaju, M.Si. dan Bapak Ahmad Nizar Hilmi, S.AP., MPA. selaku dosen penguji. Penulis juga mengucapkan terimakasih kepada pihak Dinas Perumahan Rakyat dan Kawasan Permukiman serta Pertanahan Kota Surabaya, Kelurahan Banyu Urip Kecamatan Sawahan Kota Surabaya, serta narasumber terkait yang telah membantu dalam pengumpulan data untuk penulisan artikel ilmiah.

PENUTUP

Simpulan

Berdasarkan hasil penelitian dan pembahasan yang telah dilakukan, dapat disimpulkan bahwa pelaksanaan program Dandan Omah di Kelurahan Banyu Urip Kecamatan Sawahan Kota Surabaya merupakan salah satu upaya pemerintah kota Surabaya dalam mewujudkan hunian layak bagi masyarakat berpenghasilan rendah. Program ini menjadi bentuk konkret dari kebijakan publik di bidang perumahan dan permukiman yang menekankan aspek kesejahteraan sosial dan pemerataan pembangunan.

Secara struktural, program ini melibatkan beberapa aktor penting, yaitu Dinas Perumahan Rakyat dan Kawasan Permukiman serta Pertanahan Kota Surabaya sebagai penanggung jawab kebijakan, pihak Kelurahan sebagai koordinator pelaksanaan di tingkat lokal, serta Kelompok Teknis Perbaikan Rumah (KTPR) sebagai pelaksana teknis yang bertugas melakukan pendataan, pengawasan, dan pengelolaan kegiatan fisik perbaikan rumah. Masyarakat berperan sebagai penerima manfaat sekaligus subjek aktif dalam pelaksanaan program, melalui mekanisme gotong royong dan swadaya. Hasil penelitian menunjukkan bahwa pelaksanaan Program dandan Omah di Kelurahan Banyu Urip Kecamatan Sawahan Kota Surabaya pada umumnya telah berjalan sesuai dengan ketentuan yang tercantum dalam Perwali. DPRKPP, Kelurahan, dan Tim KTPR menjalankan perannya masing-masing berdasarkan prosedur yang telah ditetapkan, sehingga konflik antar aktor formal relatif rendah. Dalam praktiknya permasalahan yang muncul bukan disebabkan oleh ketidakjelasan tujuan kebijakan atau tumpang tindih kewenangan, melainkan lebih pada proses pelaksanaan program di lapangan.

Dengan demikian, dapat disimpulkan bahwa berdasarkan ketentuan Perwali dan analisis menggunakan teori Matland, Implementasi Program Dandan Omah di Kelurahan Banyu Urip Kecamatan Sawahan Kota Surabaya secara dominan berada pada kuadran *Administrative Implementation*. Alasan terkuat yang mendukung temuan ini adalah adanya kesesuaian yang relatif konsisten antara tujuan kebijakan, aturan pelaksanaan, dan praktik di lapangan.

Jika dianalisis menggunakan teori Ambiguity-Conflict Model yang dikemukakan oleh Richard E. Matland, kondisi tersebut menunjukkan bahwa implementasi Program Dandan Omah berada pada situasi ambiguitas rendah dan konflik rendah. Oleh karena itu, implementasi program ini secara dominan dapat dikategorikan ke dalam kuadran *Administrative Implementation*.

Saran

Berdasarkan hasil penelitian dan kesimpulan di atas, peneliti memberikan beberapa saran yang dapat menjadi masukan bagi pelaksana kebijakan maupun pihak terkait dalam peningkatan efektivitas program dandan omah ke depannya:

1. Bagi pemerintah Kota Surabaya (DPRKPP) Di sarankan untuk meningkatkan perencanaan dan pengelolaan anggaran Program Dandan Omah agar pelaksanaan renovasi rumah dapat berjalan lebih tepat waktu dan merata. Keterlambatan pencairan dana dan

keterbatasan anggaran yang bersifat stimulan perlu diantisipasi melalui penjadwalan yang lebih realistis serta penguatan koordinasi lintas sektor. Selain itu, DPRKPP juga perlu sosialisasi kebijakan terkait tujuan program dan batasan bantuan agar tidak terjadi perbedaan pemahaman yang berulana di tingkat masyarakat.

2. Bagi Kelurahan Banyu Urip Perlu memperkuat sosialisasi tentang tujuan dan mekanisme program agar pemahaman warga lebih merata dan potensi kecemburuan sosial dapat dikurangi. Pendataan penerima manfaat juga perlu diperbarui secara berkala mengingat antrean program cukup panjang, sehingga perubahan usulan bisa di minimalkan. Selain itu, Kelurahan perlu menjaga koordinasi yang rutin dengan Dinas dan KTPR agar proses verifikasi, pencairan dana, dan penyelesaian pekerjaan dapat berjalan lebih cepat. Kelurahan juga dapat berperan lebih aktif sebagai mediator ketika muncul perbedaan pendapat atau kebingungan di masyarakat, sehingga pelaksanaan program tetap kondusif.

3. Bagi Tim KTPR Kelurahan Banyu Urip KTPR perlu meningkatkan komunikasi kepada warga sejak awal, terutama terkait batasan Program Dandan Omah yang bersifat stimulan. Penjelasan mengenai anggaran, ruang lingkup renovasi, dan kemungkinan swadaya sebaiknya diberikan dengan lebih jelas agar tidak menimbulkan salah paham. Selain itu, dokumentasi kondisi rumah, proses pengerjaan, dan hasil akhir perlu dirapikan untuk mendukung pelaporan dan mengantisipasi komplain. KTPR juga dapat memperluas jaringan tukang atau bekerja sama dengan lembaga sosial agar tenaga kerja dan kebutuhan material tambahan bisa diatasi lebih cepat, mengingat kondisi lingkungan Banyu Urip yang padat, KTPR dapat mendorong keterlibatan warga sekitar dalam gotong royong ringan untuk membantu kelancaran proses renovasi.

4. Bagi Masyarakat Penerima Manfaat Di sarankan untuk meningkatkan partisipasi dan pemahaman terhadap tujuan Program dandan Omah, khususnya bahwa bantuan yang diberikan bersifat stimulan dan ditujukan untuk memenuhi standar minimum rumah layak huni. Selain itu, diharapkan dapat berpartisipasi aktif dalam proses pelaksanaan, baik melalui tenaga, swadaya, maupun dukungan moral terhadap tetangga penerima bantuan lainnya. Partisipasi masyarakat yang tinggi akan mempercepat proses pembangunan dan memperkuat semangat gotong royong di lingkungan sekitar.

Dengan demikian, pelaksanaan program Dandan Omah di Kelurahan Banyu Urip tidak hanya menunjukkan bagaimana kebijakan publik di

implementasikan secara teknis, tetapi juga memperlihatkan dinamika sosial yang menyertainya. Keberhasilan program ini tidak hanya diukur dari jumlah rumah yang diperbaiki, tetapi juga dari bagaimana pelaksana dan masyarakat mampu beradaptasi, bernegosiasi, dan bekerja sama dalam mewujudkan hunian layak bagi warga Surabaya.

DAFTAR PUSTAKA

- Agustino, L. (2020). *Dasar-Dasar Kebijakan Publik* (Edisi Revisi 2). Alfabeta.
- Angraini, B. L., & Kurniawan, B. (2021). Evaluasi Program Rehabilitasi Rumah Tidak Layak Huni (RTLH) di Kabupaten Tuban. *Publika*, 9(2), 309–322.
- Ardiansyah, F., & Prabawati, I. (2023). Implementasi Program Bantuan Stimulan Perumahan Swadaya (BSPS) Dalam Rangka Peningkatan Rumah Layak Huni di Kabupaten Sidoarjo. *Publika*, 11(4), 2455–2464.
- Ardiyanti, F., & Rahaju, T. (2019). Evaluasi Pengelolaan Rumah Susun Sederhana Sewa Ngelom Kecamatan Taman Kabupaten Sidoarjo. *Jurnal Publika*, 7 No.7.
- Arif, A. Z., Murodi, A., & Rantau, M. I. (2024). *Implementation Of the Rehabilitation Program for Uninhabitable Houses (Case Study: New Porisgaga Urban Village - Tangerang City)*. *International Journal of Education, Information Technology and Others (IJEIT)*, 340–348.
- Arikunto. (2016). *Prosedur Penelitian Suatu Pendekatan Praktik*. Rineka Cipta.
- Bungin, B. (2017). *Metodologi Penelitian Kualitatif*. Raja Grafindo Persada.
- Ellis, K. (2015). *Personalisation, ambiguity and conflict: Matland's model of policy implementation and the "transformation" of adult social care in England*. *Policy and Politics*, 43(2), 239–254. <https://doi.org/10.1332/030557312X655828>
- Gaol, R. L. (2025). Pendekatan Strategis dalam Mengatasi Permasalahan Perumahan Kumuh di Kabupaten Muna. *R2J*, 7(2). <https://doi.org/10.38035/rj.v7i2>
- Hadiati, T. L., & Hidayat, H. (2023). Dampak Implementasi Program Rumah Tidak Layak Huni (RTLH) Pada Rakyat Penerima Manfaat (Studi Di Kecamatan Rowosari Kabupaten Kendal). *JMA: Jurnal Mimbar Administrasi*, 20(2), 106–121.
- Handrianus Laka, Y., Map Yulita, S. E., & Gunawan, S. E. (2020). *Manajemen Kebijakan Publik Sektor Pariwisata*. Samito, Cahyo., www.irdhcenter.com
- Idris, F., Mukhrijal, M., & Rasanjani, S. (2023). Efektifitas Program Rumah Layak Huni dalam Upaya Penanggulangan Kemiskinan di Kabupaten Aceh Barat Daya. *Sosio Konsepsia*, 12(2), 37–50. <https://doi.org/10.33007/ska.v12i2.3240>
- Indiahono, D. (2009). *Kebijakan Publik Berbasis Dynamic Policy Analysis*. Gava Media.
- Karimuna, S. R., Normila, T, Y. P., Aryani, D., Ali, H., Yansani, Subagiono, Rantisari, A. M. D., Heriasman, Sabarina Elfrida Manik, B. K. A., Khambali, Hasan, R., & Abadi, M. T. (2024). *Kesehatan Lingkungan Pemukiman dan Perkotaan* (S. Hut., M. P., Ph. D. N. Pujirahayu & M. S. Dr. Basrudin< S.P., Eds.). Purbalingga: CV. Eureka Media Aksara.
- Matland, R. E. (1995). *Synthesizing the Implementation Literature: The Ambiguity-Conflict Model of Policy Implementation*. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 5(2), 145–174. <https://doi.org/10.1093/oxfordjournals.jpart.a037242>
- Moleong, L. J. (2017). *Metodologi Penelitian Kualitatif* (Cetakan 36). Remaja Rosdakarya.
- Novianty, A. P., & Kurniawan, B. (2021). Analisis Implementasi Program Rehabilitasi Sosial Daerah Kumuh (RSDK) Kota Surabaya. *Publika*, 9(3), 1–12.
- Nugroho, R. (2023). *Dinamika Kebijakan Publik, Analisis Kebijakan Publik, Manajemen Politik Kebijakan Publik, Etika Kebijakan Politik* (Y. Masda, Ed.). PT Elex Media Komputindo.
- Praditia, D. D. S. (2017). *Evaluasi Dampak Program Rehabilitasi Sosial Rumah Tidak Layak Huni (RS-RTLH) Melalui Pola Bedah Kampung di Kota Payakumbuh Provinsi Sumatera Barat Tahun 2013*. Universitas Negeri Islam Syarif Hidayatullah Jakarta
- Rosyadi, A., & Muljono, B. A. M. S. (Eds.). (2024). *Kota Surabaya dalam Angka 2024* (Vol. 36). BPS Kota Surabaya.